

Vergaderjaar 2001–2002

26 295

Voorstel van wet van de leden Horn en Rietkerk tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten

Nr. 8

NADER VERSLAG

Vastgesteld 3 mei 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, heeft besloten, na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging, een nader verslag uit te brengen omdat de commissie van oordeel is dat er onduidelijkheid is blijven bestaan over enkele begripsbepalingen in het wetsvoorstel. Zij acht het dan ook noodzakelijk in een nader verslag hierover nog enkele vragen te stellen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel. Wel hebben zij enige vragen en opmerkingen van algemene aard.

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor als positief dat de omstandigheid van het plegen van gewelddelicten tegen burgers die probeerden anderen te weerhouden van geweld, nu wordt geregeld bij wet. Tot op heden kon de rechter kennelijk wel besluiten tot het opleggen van een zwaardere straf wegens deze omstandigheden – daarvoor is binnen het geldende strafmaximum immers nog voldoende ruimte – maar hoefde hiervoor geen bewijs te leveren. Deze leden vinden het wenselijk dat een en ander wordt geregeld in de wet.

Wat voor consequenties heeft dit wetsvoorstel, gevolgd door de nota van wijziging, voor de rechterlijke macht ten aanzien van bewijsvragen en strafmotivering?

De maximaal vastgestelde strafmaat in Nederland is thans twintig jaar; de straf voor onbepaalde duur (levenslang) daargelaten. De voorgestelde verdere strafverzwaring voor sommige gewelddelicten brengt de eigenaardigheid met zich mee dat Nederland een nieuw strafmaximum krijgt. Namelijk vijftien jaar voor mishandeling de dood ten gevolge hebbend, verzaamd met de helft, hetgeen een maximumgevangenisstraf van 22½ jaar betekent. De leden van de fractie van de PvdA vragen de indieners of wellicht in de aanhef van art. 304 Wetboek van Strafrecht (Sr) kan worden aangegeven dat het strafmaximum twintig jaar zal blijven.

De leden van de fracties van de PvdA en van de VVD vragen met betrekking tot art. 304 sub 4 Sr of moet worden bewezen dat de verdachte wist

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), C. Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

(of behoorde te weten) dat het slachtoffer in de rechtmatige uitoefening van zijn beroep handelde. Dient te worden bewezen dat de verdachte opzettelijk iemand mishandelde die handelde in de rechtmatige uitoefening van zijn beroep, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Bij iemand die een uniform draagt zal dat nog duidelijk zijn, maar bij bijvoorbeeld huisartsen, verkoopmedewerkers of medewerkers van de sociale dienst hoeft dat voor de verdachte niet per se kenbaar te zijn.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie op welke manier «gedurende of *ter zake van* de rechtmatige uitoefening van zijn beroep» dient te worden gelezen. Zijn er in dit verband omstandigheden denkbaar dat de strafbepaling van toepassing is, als een slachtoffer in de uitoefening van zijn beroep om privé redenen wordt mishandeld?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende gewijzigd voorstel van wet. Tijdens de behandeling van de begroting 2002 van het ministerie van Justitie hebben de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en de VVD afgesproken om, kort samengevat, te komen tot een gezamenlijk voorstel betreffende de invoering van een strafverzwarringsgrond voor geweld op straat gepleegd onder de invloed van alcohol en/of drugs alsmede voor geweld gericht tegen iemand in de rechtmatige uitoefening van zijn beroep. De leden van de VVD-fractie verzoeken de indieners aan te geven hoe het voorliggende gewijzigde voorstel van wet zich hiermee verhoudt.

Voorgesteld wordt om de algehele strafverzwaring zoals neergelegd in artikel 304 Sr aan te passen. De leden van de VVD-fractie verzoeken de indieners de keuze voor deze verhoging nader gemotiveerd te onderbouwen. De indieners geven aan dat hiermee wordt beoogd dat de rechter «een grotere armslag tot zijn beschikking heeft ten aanzien van de strafmaat voor de gewelddelicten die in artikel 304 Sr worden genoemd». Kunnen de indieners aangeven op grond waarvan zij menen dat genoemde rechterlijke «armslag» thans onvoldoende zou zijn?

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat een verhoging van een wettelijke strafverzwaring in beginsel slechts wenselijk is indien uit onderzoek de noodzaak daartoe is gebleken. Delen de indieners dit standpunt? Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin de rechter met enige regelmaat straffen oplegt die overeenkomen met het terzake relevante wettelijk strafmaximum (inclusief verhoging vanwege de aanwezigheid van een wettelijke strafverzwarringsgrond), en dat die feitelijke situatie niet langer voldoet aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Zijn de indieners van oordeel dat een dergelijke situatie zich thans voordoet? Zo neen, is het dan denkbaar dat deze voorgestelde wijziging feitelijk symboolwetgeving oplevert?

De leden van de VVD-fractie verzoeken de indieners aan te geven hoe de voorgestelde verhoging van deze algehele wettelijke strafverzwaring zich verhoudt tot de hoogte van andere wettelijke strafverzwaringen. Kunnen de indieners aangeven waarom juist in dit geval verhoging wenselijk is en in andere gevallen, zoals bijvoorbeeld recidive, klaarblijkelijk niet?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat middels artikel I sub C twee nieuwe onderdelen worden toegevoegd ten opzichte van het oorspronkelijk voorstel van wet. Zijn de indieners met deze leden van mening dat dit nieuwe onderdeel een geheel eigen behandeling behoeft? Zo neen, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie staan positief tegenover de gedachte die ten grondslag ligt aan dit voorstel. Zij hebben zelf ook al eerder aandacht gevraagd voor dit onderwerp. De leden van de VVD-fractie vragen zich echter af of het voorstel kritisch doordacht is. Volgens deze leden mist het voorstel enige onderbouwing. Deze leden, alsmede de leden van de fractie van D66, vragen de indieners dan ook of het niet wenselijk is het

voorstel aan de NVvR, de NOvA, de Centrale Raad voor de Strafrecht-toepassing, het Landelijk Buro OM en andere adviesorganen voor te leggen en of de Raad van State voldoende gelegenheid heeft gehad om op de wijzigingen te reageren.

De leden van de VVD-fractie zijn van oordeel dat iedere vorm van geweld gepleegd tegen personen in beginsel onaanvaardbaar is. Dat geldt met name ook als dit geweld is gepleegd tegen personen die «gewoon hun werk doen». De leden van de VVD-fractie zijn er echter vooralsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wetsbepaling voldoende effectief zal zijn in de bestrijding van dat geweld. Zij verzoeken de indieners daarom de veronderstelde effectiviteit nader feitelijk te onderbouwen.

Het is de leden van de VVD-fractie nog niet duidelijk om welke beroepen het nu daadwerkelijk gaat. De kans is groot dat er een grijs gebied ontstaat. De leden van de VVD-fractie verzoeken de indieners aan te geven of deze voorgestelde strafverzwarringsgrond dient te gelden voor alle denkbare beroepsgroepen. Zijn de indieners het met de leden van de VVD-fractie eens dat het moet gaan om functionarissen die «het algemeen belang» dienen en geconfronteerd worden met geweld? Is de strafverzwarringsgrond van toepassing als het geweld gepleegd is tegen een vrijwilliger? Moet er steeds een causaal verband bestaan tussen het betreffende beroep dat door een persoon wordt uitgeoefend en het geweld dat tegen hem wordt gepleegd? Is er steeds sprake van het «rechtmatig» uitoefenen van een beroep (in de zin van de voorgestelde strafverzwarringsgrond) indien de beroepsbeoefenaar niet beschikt over bijvoorbeeld de ter zake verplichte vergunning of opleiding? Te denken valt bijvoorbeeld aan een taxichauffeur zonder geldig rijbewijs of de medewerker die tot ongewenst vreemdeling is verklaard. Kunnen de indieners nader gemotiveerd aangeven op welke wijze het criterium «gedurende of ter zake» in art. 304 sub 4 Sr helder kan worden afgebakend?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het nader verslag en de nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstellingen en de strekking van het wetsvoorstel, maar zouden enkele vragen nog beantwoord willen zien. De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat het geweld in het publieke domein in de maatschappij voor onrust zorgt. Zowel objectief als subjectief gezien is Nederland onveiliger geworden. Deze leden zijn van mening dat de voorgestelde bepalingen, zowel zelfstandig als in samenhang bezien, een bijdrage vormen aan het instrumentarium om het publieke domein veiliger te maken.

Maar hoe verhoudt de uitbreiding van artikel 422 Sr zich tot het voorgestelde artikel 304 Sr? Begrijpen deze leden goed dat er hier sprake is van een cumulatief stelsel van strafverzwarringsgronden? Hoe verhoudt zich dit tot de maximumstraf die per delict in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen? Is bekend hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van de rechter om op een van deze gronden de strafmaat te verhogen?

Valt iedere werknemer in de uitoefening van zijn beroep onder het vierde lid van het voorgestelde artikel 304 Sr? Welke randvoorwaarden of criteria worden hiervoor gehanteerd?

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden delen de verontrustheid van de initiatiefnemers over de geconstateerde toename van geweld in de samenleving, maar hebben nog enige vragen en kanttekeningen bij de door de initiatiefnemers hier voorgestelde oplossing.

De initiatiefnemers beschouwen het als zijnde van groot belang dat middels dit voorstel het signaal wordt gegeven dat geweldsmisdrijven

onacceptabel zijn. Volgens de leden van de fractie van D66 is het echter van nog groter belang dat dit voorstel niet verwordt tot signaalwetgeving. Terecht merken de initiatiefnemers op dat preventie en verhoging van de pakkans van immanent belang zijn. De leden van de fractie van D66 voegen daaraan toe dat het essentieel is dat plegers van gewelds- en andere misdrijven snel een sanctie wordt opgelegd middels een lik-op-stuk beleid, terwijl aangiften ook werkelijk worden opgenomen en verwerkt. Daartoe moet volgens deze leden de gehele justitiële keten worden versterkt, waartoe grote investeringen noodzakelijk zijn. Deze leden vragen de initiatiefnemers om een reactie op deze oplossingsrichting.

De initiatiefnemers verwachten dat van een hogere strafmaat voor gewelddelicten een preventieve werking zal uitgaan, en halen daartoe het rapport *Criminaliteit, pakkans en politie* aan. Daarin wordt gesteld dat een afschrikkende werking uitgaat van onder meer het ophelderingspercentage en het aantal veroordelingen. Graag zien de leden van de fractie van D66 een nadere onderbouwing voor de veronderstelling dat juist ook van een hogere strafmaat voor gewelddelicten een preventieve werking zal uitgaan.

Doel van de motie Dittrich/Kalsbeek-Jasperse (24 219 nr. 18) en de daarop volgende rapportage en overleggen was een algemene inventarisatie en herijking van de wettelijke strafmaxima. Gevraagd werd om een algemene herijking, opdat strafmaxima voor afzonderlijke delicten niet telkens opnieuw zouden hoeven te worden herzien. Graag vernemen de leden van de fractie van D66 waarom in het onderhavige geval toch opnieuw voor een specifieke herijking is gekozen.

Vervolgens vragen deze leden de initiatiefnemers waarom juist is gekozen voor verhoging van de straf met de helft van de onderliggende straf; hoe verhoudt zich deze keuze tot andere wetsartikelen, zoals art. 421, 422 en 423 Sr, waar de wetgever koos voor een verhoging met eenderde van de onderliggende straf?

Verwachten de initiatiefnemers dat de rechter regelmatig over zal gaan tot het toepassen van de voorgestelde extra straftoemetsmogelijkheid of verwachten zij dat de rechter over het algemeen binnen het wettelijk strafmaximum dat nu op het gronddelict staat zal blijven?

Tenslotte vragen deze leden in hoeverre de initiatiefnemers verwachten dat er als gevolg van dit voorstel langere gevangenisstraffen zullen worden opgelegd en welke invloed dat heeft op de celcapaciteit.

De leden van de fractie van GroenLinks danken de leden Horn en Rietkerk voor de beantwoording van vragen in de nota naar aanleiding van het verslag. De leden van de GroenLinks-fractie hebben evenwel nog steeds enige bedenkingen waarop ze graag een antwoord verzoeken aan de leden Horn en Rietkerk.

Het begrip geweld en het begrip mishandeling zoals de wetgever dat in het Wetboek van Strafrecht heeft gebruikt en zoals dat in de jurisprudentie wordt uitgelegd, hebben naar het oordeel van de leden van GroenLinks niet een gelijke betekenis. Geweld ziet op bedreiging, verbaal geweld en fysiek geweld. Deze leden vragen of het wenselijk is bedreiging en verbaal geweld te betrekken in de discussie rondom strafverzwaring voor gewelddelicten. Het gaat hier evident niet om het teweegbrengen van letsel en bovendien zijn deze delicten afzonderlijk strafbaar gesteld.

De leden Horn en Rietkerk constateren dat de leden van de fractie van GroenLinks ervan uitgaan dat het wetsvoorstel ingegeven is door een aantal incidenten. De leden van de GroenLinks-fractie hechten er waarde aan te benadrukken dat ze de ernst zeker niet miskennen van het toegebrachte letsel bij gewelddelicten en willen met klem benadrukken dat zij gewelddelicten zeker niet trachten te bagatelliseren. Beter ware het te onderkennen dat de leden van de GroenLinks-fractie de met regelmaat

gepresenteerde geweldsrapportages kritisch beschouwen. Naar het oordeel van deze leden dient een onderscheid te worden gemaakt naar daadwerkelijk fysiek geweld en bedreiging en verbaal geweld. Nu dat onderscheid niet in de bestaande statistieken is terug te vinden is er ook geen oordeel te vellen over de toe- of afname van geweld. Het zegt meer over de toegenomen publieke gevoeligheid voor geweld in de samenleving.

De leden van de fractie van GroenLinks zien graag een overweging tegemoet van de zijde van de leden Horn en Rietkerk welke gevolgen de voorgenomen strafverzwaring heeft voor de handhaving van de strafwetten. Zoals reeds lange tijd bekend is heeft de strafbedreiging op zich weinig invloed op het afschrikkende karakter. Generaalpreventieve werking hangt nauw samen met de pakkans.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag. Zij willen nog enkele opmerkingen maken.

Met enige zorg constateren deze leden dat er in toenemende mate verzwaring wordt aangebracht in de strafmaat zonder dat er ergens een wetenschappelijk gefundeerde aanwijzing bestaat dat strafverzwaring tot vermindering van wetsovertreding leidt. In de literatuur wordt veeleer gesteld dat een straf juist afgesteld moet worden op de specifieke omstandigheden van het incident. De leden van de SP-fractie verzoeken de initiatiefnemers in te gaan op het feit dat strafverzwaring geen preventief effect heeft en zelfs averechts kan werken. Kunnen de leden aangeven in hoeverre zij menen dat afschrikkende werking gaat optreden door de strafverzwaring? Wellicht is het in dit kader mogelijk om na te gaan in hoeverre criminaliteitscijfers daalden na de verhoging van de strafmaat van bepaalde gewelddelicten; ook de kwantitatieve effecten op geweldpleging na de verandering in art. 141 Sr voor wat betreft groepsgeweld zouden hierbij betrokken moeten worden. Het in de nota naar aanleiding van het verslag aangehaalde onderzoek van Van Tulder uit 1985 betreft voor zover de informatie van deze leden strekt de pakkans, en niet de preventieve werking van de strafmaat. De leden van de SP-fractie verzoeken de initiatiefnemers in te gaan op de gegeven stellingen.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Stahlie